
RUBRIEK VERVOLGING, BERECHTING EN MAGISTRATUUR

Op 12 november 2009 werd naar aanleiding van het dertigjarig bestaan van het tijdschrift Panopticon een jubileumcongres georganiseerd. Onder het voorzitterschap van Karel Van Cauwenberghe (Onderzoeksrechter Antwerpen) vond tijdens deze congresdag de workshop 'vervolging, berechting en magistratuur' plaats. Tom Vander Beken (UGent), Luc Huybrechts (Raadsheer in het Hof van Cassatie), Frank Hutsebaut (KUL) en Stefan Thomaes (Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid) namen deel aan het debat dat zich centreerde rond 5 centrale stellingen. In deze tekst wordt een bondige samenvatting aangeboden van deze workshop.

Stelling 1: er zijn te veel wetten, we zien door het bos de bomen niet meer waarbij men zich vragen stelt omtrent de kwaliteit van de wetgeving. Verhindert dit niet in grote mate de vlotte afwerking van de strafrechtsbedeling?

De afgelopen 30 jaar verschenen minstens 139 nieuwe strafwetten of wetswijzigingen in het Belgisch Staatsblad. Dit is veel, onoverzichtelijk en niet zonder gevolg. Een belangrijk deel van deze wetgeving lijkt nauwelijks gekend en bijgevolg wordt deze amper toegepast. Ten tweede is de kwaliteit van deze wetgeving vaak van minder goede kwaliteit. Ten derde is er geen coherente visie van de wetgever waarbinnen deze wetgeving tot stand komt. Als gevolg hiervan is de toepassing van het strafprocesrecht een ware hindernissenkoers geworden. Één en dezelfde zaak wordt bijvoorbeeld zes maal door het Hof van Cassatie behandeld, wat resulteert in zeer lange termijnen vooraleer een definitieve beslissing valt. Sommige onderzoeken worden niet binnen een redelijke termijn afgehandeld, andere halen nooit de eindstreep. Het is hoog tijd dat de wetgever aandacht schenkt aan de gevolgen voor de toepassing van het strafprocesrecht en het strafrecht door een onsamenhangend beleid. Het strafrecht omvat heel diverse gedragingen gaande van terrorisme, georganiseerde criminaliteit tot het bestraffen van moeskopperij. Een fundamentele vraag is of alle gedragingen die

vandaag de dag strafbaar zijn wel een strafrechtelijke reactie vereisen. Politie en parket kunnen niet langer alles opsporen en vervolgen en worden gedwongen om een prioriteitenbeleid te voeren. Een reflectie over een '*ultimum remedium*' toepassing van het strafrecht en het strafprocesrecht dringt zich op. Dit brengt ons bij volgende fundamentele vraag: is er teveel Strafrecht en Strafprocesrecht? Vanuit de Europese Unie worden de lidstaten meer en meer verplicht om hun nationale procesrecht aan te passen om een aantal fundamentele rechtsprincipes te respecteren: het recht voor de verdachte op een tolk, aanwezigheid advocaat bij het verhoor enz... Zowel ons nationaal als het internationaal beleid leiden tot meer strafwetgeving. Belangrijke vaststelling hierbij is dat de wetgever zelden rekening houdt met de budgettaire en personeelsmiddelen die noodzakelijk zijn voor de implementering van nieuwe wetgeving. De nieuwe drugwetgeving (2002) en het uitvoeringsbesluit bleven bijvoorbeeld dode letter omdat de middelen ervoor nooit werden voorzien.

Meer problematisch is dat België nog steeds met de verouderde *Code Pénal* werkt. Kenmerkend voor deze Code is dat er zeer hoge basisstraffen worden gebruikt. Dit resulteert in een praktijk waarin er te veel en te hoge straffen worden uitgesproken die nadien niet (kunnen) worden uitgevoerd. Dit werkt het straffeloze imago van justitie bij de burger in de hand.

Stelling 2: biedt de beleidsmatige benadering van de strafrechtsbedeling een meerwaarde en hoe zit het met de weerslag hiervan op een al dan niet eenvormige strafvervolgning? Blijft het mogelijk een nationaal veiligheidsplan te verzoenen met het zonale veiligheidsplan, zeker tegen het licht van lokale prioriteiten qua veiligheid die door burgemeesters naar voor worden geschoven?

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe politiestructuur werken politiediensten en parketten meer en meer met strategische beleidsplannen. De burgemeesters en Procureurs des Konings zetelen als bestuurlijk en gerechtelijke gezagsdragers van de lokale politie in de Zonale Veiligheidsraad. Uit onderzoek van de Dienst

voor het Strafrechtelijk Beleid blijkt dat de parketbeleidsplannen een belangrijk instrument vormen voor de Procureurs des Konings om naast de bestuurlijke prioriteiten van de burgemeesters ook gerechtelijke prioriteiten in te schrijven in de zonale veiligheidsplannen.

Een belangrijk probleem blijft de afstemming tussen de verschillende beleidsplannen binnen de beleidscyclus. Een politiek bestuurlijk veiligheidsplan kwam nooit tot stand binnen de huidige federale legislatuur. De (opeenvolgende) federale regering(en) vertaalde(n) hun prioriteiten immers niet in een Kadernota Integrale Veiligheid. De zonale veiligheidsplannen 2009-2012 houden als gevolg hiervan enkel rekening met de nationale politie prioriteiten ingeschreven in het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2011 (NVP). Er is nood aan meer coherentie tussen de Kadernota Integrale Veiligheid, het Nationaal Veiligheidsplan en de zonale veiligheidsplannen. Anderzijds rijst de vraag of er voldoende afstemming is tussen de beleidsplannen van de (lokale) politie en parketten. De overvloed aan PV's noodzaakt alvast tot meer coherentie tussen deze beleidsplannen. Een burger die klacht indient bij de politie heeft ongetwijfeld de verwachting dat zijn probleem wordt opgelost door politie en/of gerechtelijke diensten. Deze burger zal moeilijk begrip kunnen opbrengen dat zijn aangifte nadien wordt geseponeerd op het parketniveau omdat dit buiten de prioriteitenlijst valt. Dit illustreert dat het werken met beleidsplannen en prioriteiten een zekere verantwoording inhoudt. België kent veel beleid(sturing) in het strafrecht. Dit is voor een stuk ingegeven omdat politie en parket niet langer alles kunnen opvolgen. Een logische vraag is op welk niveau je prioriteiten stelt? Aan het begin of op het einde van de strafrechtelijke keten: op het niveau van de politie, parket, rechtspraak of strafuitvoering? Momenteel wordt er binnen elk van deze niveaus beleidsmatig gestuurd. Het prioriteitenbeleid is met andere woorden allesbehalve performant voor wie in aanraking komt met de strafrechtelijke keten.

Stelling 3: wat is de positie van de onafhankelijke onderzoeksrechter binnen de strafrechtelijke vervolging in het licht van het voorgaan-

de? Blijft het gerechtelijk onderzoek een belangrijke schakel binnen de strafrechtsbedeling?

De onderzoeksrechter bekleedt een bijzondere positie in de strafvervolgingsketen. De functie van de onderzoeksrechter is niet gebonden aan beleidskeuzen die worden vertaald in beleidsprioriteiten. In deze zin kan de onderzoeksrechter worden gezien als een tegenhanger van een beleids- en prioriteiten gestuurde werking van het parket. Kern van zijn taak is te waken over beslissingen die grondwettelijk verworven rechten schenden. Vanuit deze positie kan hij geen rekening houden met efficiëntievraagstukken en capaciteitproblemen maar wel met rechtvaardigheid.

De functie van de onderzoeksrechter komt echter hoe langer hoe meer onder druk te staan. Opsporing en onderzoek zijn op zich politionele taken. Hebben we vanuit dit oogpunt nog langer nood aan een onderzoeksrechter die zelf het onderzoek leidt? Parketmagistraten die worden geconfronteerd met een reëel capaciteitstekort bij politie en parket ondervinden steeds meer problemen met beslissingen van onderzoeksrechters die niet gebonden zijn aan een beleidsplan of circulaire. Ingrijpende maatregelen zoals een huiszoeking, toepassing BOM-wetgeving of een aanhouding moeten terecht worden getoetst door een onafhankelijke onderzoeksrechter. Maar de onderzoeksrechter hoeft daarom nog niet zelf het onderzoek te voeren. Sommigen pleiten daarom, naar het Nederlandse voorbeeld, voor een rechter van het onderzoek met daarnaast de politie die het onderzoek voert. De mini-instructie is alvast een illustratie van een langzame evolutie van 'onderzoeksrechter' naar 'een rechter van het onderzoek'. Anderen stellen zich de vraag of een onderzoeksrechter onderzoeksdaden kan beslissen als hij niet zelf in het onderzoek staat. Zij zien in deze mini-instructie een (consensus)middel om de onderzoeksrechter in de fase van opsporing en onderzoek te houden.

Stelling 4: Is strafrecht een loterij? Moeten er geen straftoemeteringsrichtlijnen komen om

meer eenvormigheid te bekomen? En is dit realistisch?

Is het strafrecht een loterij geworden? Of met andere woorden: kan een verdachte inschatten welk gevolg er zal worden gegeven aan zijn daden? In België bestaan er geen relevante statistieken die ons inzicht kunnen bieden in de straftoemeting. Als we voortgaan op vergelijkingen tussen gelijkaardige dossiers blijkt het alvast onvoorspelbaar te zijn wat de uitkomst is van een strafprocedure. Dit werkt het gevoel van rechtsonzekerheid in de hand. Kunnen straftoemetingsrichtlijnen op het niveau van de rechter iets verhelpen aan deze rechtsonzekerheid? Tot nu toe krijgt deze vraag geen gehoor bij de Belgische beleidsmaker en roept het heel wat vragen op. Wie moet bijvoorbeeld deze richtlijnen opdragen aan de rechters? Een vergelijking met de burgerrechtelijke procedures leert dat er bijvoorbeeld kan worden gewerkt met indicatieve tabellen. Deze tabellen worden gebruikt door advocaten en toegepast door de rechters. Het systeem op zich is dus niet ondenkbaar. Buitenlandse experimenten met straftoemetingsrichtlijnen zijn niet over de hele lijn positief en mogen niet zomaar worden overgenomen binnen onze Belgische context.

Ook op het niveau van het parket kan er meer éénvormigheid worden nagestreefd. Wat het parket vordert in een zaak zal immers een belangrijke invloed hebben op de uitspraak van de rechter. Dergelijke werkwijze brengt de rechterlijke onafhankelijkheid niet in het gedrang. Een heikel discussiepunt is het gebrek aan openbaarheid betreffende de toepassing van vervolgingsrichtlijnen voor de parketmagistraten. De meningen zijn met betrekking tot dit onderwerp gelijk: er is nood aan meer transparantie over de vervolgingsrichtlijnen. De 'geheime' circulaire vormen een *pseudowetgeving* wat niet langer toelaatbaar is.

Overigens zijn de problemen op het niveau van de straftoemeting en op het niveau van de strafuitvoering communicerende vaten. Door een capaciteitstekort binnen de strafuitvoering wordt de voorlopige hechtenis oneigenlijk toegepast als bestraffende maatregel die in een latere fase wordt bevestigd en gedekt door een rechterlijke uitspraak. Verschillende studies lij-

ken deze tendens te bevestigen: voorlopige hechtenis wordt vaker toegepast als een onmiddellijke straf in reactie op inbreuken. Deze praktijk lijkt een reactie te zijn op de straffeloosheid die ontstaat doordat korte straffen niet langer worden uitgevoerd.

Stelling 5: Kan justitie voor alles een oplossing bieden? Moet de samenleving ook niet op andere terreinen trachten preventief op te treden om te vermijden dat bepaalde mensen in de criminaliteit terechtkomen?

Het Strafrecht wordt al te vaak aangewend om allerhande maatschappelijke en welzijnsproblemen aan te pakken. Onze overvolle gevangenissen zijn het gevolg van voorgaande (beleids) keuzes binnen diverse domeinen. Om politie en parket terug te plooiën op hun kerntaken zou er een duidelijk onderscheid moeten worden gemaakt tussen 'integraal welzijn' en 'integrale veiligheid'. Integrale veiligheid is een zaak van politie en parket. Integraal welzijn is echter de verantwoordelijkheid van heel wat andere diensten waarbij politie en parket wel als partner kunnen optreden maar niet langer de meid spelen voor problemen en beleidskeuzen van andere beleidsdomeinen.

Arne Dormaels*

RUBRIEK DESKUNDIGENONDERZOEK

Voorzitter: Filip D'Hont, Advocaat bij de balie te Gent, Lesgever Opleidingsinstituut voor Gerechtelijke Experts, U Gent.

Respondenten: Wim Van De Voorde, Professor in de gerechtelijke geneeskunde KU Leuven

Frank Hutsebaut, Professor strafrecht en criminologie KU Leuven

* Assistent aan de Hogeschool Gent, Departement Handelswetenschappen en Bestuurskunde, onderzoeksgroep '*Governing and Policing Security*' (GaPS) en lid van de Associatie onderzoeksgroep '*Governance of Security*' (GoFS), Associatie Universiteit Gent www.gofs.be.